



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXV/409/23 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Prezesa Zarządu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Ścinawie sp. z o.o.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ścinawie na sesji w dniu 26 stycznia 2023 r., działając na podstawie art. 18b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 229 pkt 3 i art. 238 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000), podjęła uchwałę nr LXV/409/23 w sprawie rozpatrzenia skargi na Prezesa Zarządu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Ścinawie sp. z o.o., zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 31 stycznia 2023 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.) w związku z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), polegającym na wydaniu uchwały bez podstawy prawnej.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.).

W ślad za przywołanymi wyżej przepisami sprawa została rozpatrzona przez Radę Miejską w Ścinawie jako skarga na działalność kierownika gminnej jednostki organizacyjnej. W uzasadnieniu do uchwały czytamy: *„Uprawnienia Rady Miejskiej w Ścinawie do rozpatrywania skarg na kierowników jednostek organizacyjnych znajdują uzasadnienie w obowiązujących przepisach ustawy o samorządzie gminnym oraz statucie Miasta i Gminy Ścinawa.”*

W § 1 uchwały wskazano, że: *„Rada Miejska w Ścinawie po rozpatrzeniu skargi Radnego Marka Barylaka w sprawie skargi dotyczącej naruszenia praworządności i nienależytego wykonywania obowiązków przez Prezesa Zarządu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Ścinawie sp. z o.o. uznaje skargę za bezzasadną.”*. Skarga radnego z dnia 21 grudnia 2022 r. dotyczyła naruszenia praworządności i nienależytego wykonywania obowiązków przez Prezesa Zarządu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Ścinawie sp. z o.o., polegającego na nieudzieleniu odpowiedzi na zapytanie radnego złożone w trybie art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym *„W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.”*

W ocenie organu nadzoru, przedstawiony stan faktyczny sprawy daje podstawy do uznania, że zaistniała sytuacja pomiędzy Radnym a Prezesem Zarządu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Ścinawie sp. z o.o. dotycząca nieudzielenia radnemu wnioskowanych informacji (opisana przez Radnego w jego piśmie z dnia 21 grudnia 2022 r. zatytułowanym jako „skarga”, która została następnie rozpatrzona przez Radę Miejską w Ścinawie uchwałą nr LXV/409/23) powinna zostać rozpoznana na gruncie ustawy o dostępie do informacji

publicznej. Wskazane w skardze radnego z dnia 21 grudnia 2022 r. (ściśle: pismo Radnego z dnia 21 grudnia 2022 r. zatytułowane jako „skarga” i rozpatrzone przez Radę Miejską w Ścinawie uchwałą nr LXV/409/23) żądane informacje można bowiem uznać za spełniające kryteria informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902); przy czym w rozpatrywanej sprawie nie jest rolą organu nadzoru rozstrzyganie czy prawo do tych informacji podlegać będzie ewentualnym ograniczeniom i w jakim zakresie – wynikającym z tej ustawy. Nie ulega wątpliwości również fakt, że Prezes Zarządu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Ścinawie sp. z o.o. ma status podmiotu obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, podstawę prawną tej tezy stanowi art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wskazać bowiem trzeba, że skoro dostęp do informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej może być realizowany przez każdego, to nie powinno budzić wątpliwości, że zakres pojęcia „każdy” obejmuje także radnego. Artykuł 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłącza stosowanie jej przepisów w sytuacji, gdy wnioskodawca ma zapewniony dostęp do żądanych informacji publicznych w innym trybie, bowiem zgodnie z jego treścią, przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji, będących informacjami publicznymi. Oznacza to, że przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie stosuje się, jeżeli informacja publiczna dostępna jest w innym trybie. Tak więc dla uznania, że radny ma inny tryb dostępu do wnioskowanych danych, tryb ten musiałby być trybem zapewniającym jemu w ramach jego statusu możliwość pełnego dostępu do informacji będących przedmiotem jego zainteresowania. Tylko wówczas można byłoby przyjąć, że radny ma zagwarantowany dostęp do interesujących go danych publicznych i odmówić stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tymczasem, w ustawie o samorządzie gminnym nie zawarto takich uregulowań, które pozwalałyby w ich trybie realizować w pełnym zakresie radnemu konstytucyjne prawo do uzyskiwania informacji na temat spraw publicznych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2020 r., sygn. akt IV SAB/Wr 250/20).

Zdaniem organu nadzoru przepisy art. 24 ustawy o samorządzie gminnym regulują instytucję mandatu radnego. Składają się na niego zróżnicowane prawa i obowiązki, w tym uprawnienia kontrolne, realizowane przez radnego gminy kolegialnie (w ramach uczestnictwa w pracach rady gminy i jej komisji) lub indywidualnie. Nie wyłączają one możliwości skorzystania przez radnego gminy z instytucji dostępu do informacji publicznej. Nie regulują one bowiem odrębnego trybu dostępu do informacji publicznej.

Organ nadzoru podziela pogląd prawny, że obydwie regulacje (tzn. zawarte w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej) nie pokrywają się zakresowo a dodatkowo prawo dostępu do informacji publicznych wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej odmiennie, niż uprawnienia radnych wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, podlega kontroli sądowej. Radny, niezależnie od pełnionej funkcji publicznej, którą sprawuje przez udział w posiedzeniach organów kolegialnych rady i jej komisji czy nawet w ramach indywidualnej kontroli, pozostaje obywatelem i jak każdy obywatel Państwa – członek danej wspólnoty samorządowej, ma prawo do formułowania swych indywidualnych wniosków w trybie dostępu do informacji publicznej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 września 2022 r., sygn. akt IV SAB/Wr 419/22).

Można zatem stwierdzić, że uprawnienia informacyjne wynikające z artykułu 24 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym nie pozostają w sprzeczności z uprawnieniami, które przysługują każdemu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jak czytamy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4901/21, „Należy wyraźnie zaznaczyć, że przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie tylko nie zawierają szczególnych uprawnień dla radnych w zakresie dostępu do informacji publicznej, ale również nie określają odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. (...) w ustawie o samorządzie gminnym nie zawarto takich uregulowań, które pozwalałyby w ich trybie realizować skarżącemu - radnemu konstytucyjne prawo do uzyskiwania informacji na temat spraw publicznych. Przepisem takim bynajmniej nie jest art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym (...) Ustawa o samorządzie gminnym nie wyłącza możliwości skorzystania przez radnych gminy z instytucji dostępu do informacji publicznej i nie reguluje odrębnego trybu dostępu do informacji publicznej. Obydwie regulacje nie pokrywają się zakresowo a dodatkowo prawo dostępu do informacji publicznych wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej odmiennie, niż uprawnienia radnych wynikających z u.s.g., podlega kontroli sądowej.”.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, w ocenie organu nadzoru kwestia uzyskiwania przez Radnego informacji i materiałów od Prezesa Zarządu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Ścinawie sp. z o.o. powinna zostać rozpoznana na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z uwagi na powyższe należy wskazać, że zgodnie z art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Jednak zgodnie z art. 240 Kodeksu postępowania administracyjnego gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 6 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 818/15 wyjaśnił, że: „Powyższe oznacza, że jeżeli na gruncie regulacji procesowych obowiązujących w postępowaniu wyłączonym (art. 3 § 1 i 2 KPA) lub w postępowaniu przed innym podmiotem niż organ administracji publicznej, skarga może zostać zakwalifikowana jako żądanie wszczęcia postępowania lub jako wniosek procesowy czy środek prawny, znajdujący zastosowanie w postępowaniu uregulowanym przepisami szczególnymi (pozakodeksowymi), to jej wniesienie powinno wywierać taki właśnie skutek prawny w zakresie tego postępowania – w zależności od treści skargi (vide: A. Matan (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Lex 2010 r., uwagi do art. 240). Ustawodawca przyjmuje bowiem wyraźną zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym (vide: M. Jaśkowska (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. LEX/el 2015 i cytowane tam orzecznictwo)”.

Kwestie dotyczące procedury udostępniania informacji publicznej uregulowane zostały natomiast w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Stosownie do treści art. 1 ust. 1 przywołanej regulacji, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w jej art. 6, która podlega udostępnieniu na zasadach oraz w trybie określonych w tej ustawie. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki i nie później niż w terminie 14 dni (art. 13 ust. 1), za wyjątkiem sytuacji przewidzianych w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2, oraz w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14). Ponadto trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji następują w drodze decyzji. Od decyzji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia tj. samorządowego kolegium odwoławczego.

Z kolei zgodnie z art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329). W ślad za powyższym na mocy art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wojewódzki sąd administracyjny jest właściwy do rozpatrywania skarg na bezczynność m.in. prezesa zarządu spółki komunalnej w przedmiocie udostępniania informacji publicznej. Brak zatem podstaw do wydania w tym samym zakresie uchwały przez Radę Miejską w Ścinawie.

Ponadto ustawa o dostępie do informacji publicznej, jako ustawa szczególna, reguluje w sposób kompleksowy kwestie związane z prawem dostępu do informacji publicznej. Tylko w zakresie wyznaczonym przez tę ustawę przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie w tego typu postępowaniach.

W wyroku WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 818/15 Sąd uznał, że: „W tak ukształtowanej sytuacji zasadnie podnosi organ nadzoru, że wyłączną podstawę prawną do rozpoznawania skarg dotyczących udostępnienia informacji publicznej stanowią przepisy u.d.i.p., w szczególności w razie stawiania organowi zarzutu bezczynności. Tym samym – zgodnie z art. 21 u.d.i.p. – weryfikacja zarzucanych burmistrzowi bezprawnych działań polegających na zaniechaniu udostępnienia informacji publicznej mogła nastąpić wyłącznie na gruncie przepisów P.p.s.a., a więc w postępowaniu przed sądem administracyjnym. To zaś uniemożliwiało rozpoznanie powyższej skargi w trybie przepisów art. 227 i nast. K.p.a.” Podobne stanowisko wyraził także WSA w Łodzi w postanowieniu z dnia 19 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 834/20: „Należy przy tym jedynie ogólnie wskazać, że środkiem prawnym przysługującym osobie niezadowolonej ze sposobu realizacji jej wniosku o udzielenie informacji publicznej (w przypadku udzielenia informacji,

udzielenia w niepełnym zakresie bądź w niewłaściwej formie) jest skarga na bezczynność do sądu administracyjnego w trybie p.p.s.a., a nie skarga do organu wymienionego w art. 229 k.p.a. w trybie przepisów Działu VIII k.p.a. Złożenie skargi na bezczynność organu w sprawie udzielenia informacji publicznej nie musi być poprzedzone wyczerpaniem środków zaskarżenia w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. (por. wyroki NSA z 24 maja 2006 r., I OSK 601/05; z 21 listopada 2019 r., I OSK 4287/18; postanowienie NSA z 4 grudnia 2015 r., I OSK 3157/15).”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto ponadto, że skargę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wnioskodawca może również złożyć w sytuacji, gdy wbrew stanowisku organu uznaje, iż żądane informacje są informacjami publicznymi i powinny być udzielone w trybie wnioskowym na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W wypadku takiej skargi sąd dokonuje kwalifikacji żądanych informacji i w zależności od ich charakteru podejmuje stosowne rozstrzygnięcie. Skarga na bezczynność przysługuje również stronie w przypadku uznania przez nią udzielonej informacji za niepełną.

Mając powyższe regulacje na uwadze należy podkreślić, że w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej właściwy jest sąd administracyjny, który zobowiązany jest do ustalenia czy podmiot, do którego skierowano wniosek był zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, czy dane, o które wnioskowała strona, miały charakter informacji publicznej, oraz czy żądanie wnioskodawcy zostało rozpatrzone w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, tj. w formie i w terminie wynikających z regulacji ustawowej.

Wskazać nadto należy, że Rada Miejska w Ścinawie podejmując uchwałę nr LXV/409/23 de facto zmieniła kwalifikację czynności procesowej strony (tu: radnego) i rozpatrzyła skargę, co skutkowało pozbawieniem strony gwarancji, które wynikają z prawa do procesu oraz prawa do sądu. Załatwienie sprawy w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego skutkowało uznaniem skargi za skargę powszechną.

W przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Ścinawie powinna uznać się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi oraz poinformować Skarżącego, że właściwym do jej rozpatrzenia jest wojewódzki sąd administracyjny, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W ocenie organu nadzoru podjęcie uchwały nr LXV/409/23 przez Radę Miejską w Ścinawie i rozpatrzenie przez nią skargi na Prezesa Zarządu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Ścinawie sp. z o.o. w przedmiocie nieudzielenia radnemu wnioskowanych informacji publicznych – nie znajduje podstaw prawnych, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Powyższe względy uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski